

Arkivsak-dok. 23/35080-1
Saksbehandler Karianne Jenseg Bergman

Saksgang	Møtedato	Sak nr.
Utvalg for velferd og folkehelse 2023 - 2027	06.02.2024	4/24
Formannskapet 2023 - 2027	15.02.2024	
Bystyret 2023 - 2027	28.02.2024	

Fastlegestrategi 2024

Innstillingssak.

Medsaksbehandlere: Benedicte Braathe og Patrycja Monika Korpalska

Kommunedirektørens innstilling:

1. Følgende tiltak fra fastlegestrategien for 2023 videreføres i 2024:
 - a. Rekrutteringstilskudd
 - b. Kompensasjon ved fraværsdekning (utover kollegial fraværsdekning)
 - c. Møtekompensasjon
2. Følgende tiltak i fastlegestrategien for 2023 videreføres ikke:
 - a. Kommunalt ansatt vikar
 - b. 60% praksiskompensasjon for fravær ved egen eller barns sykdom i inntil 10 dager
 - c. 60% praksiskompensasjon for fravær til kurs for spesialister i inntil 10 dager
 - d. Ansettelse av praksiskonsulent
3. Ved rullering av handlingsprogrammet for legetjenester vurderes det behov for ytterligere videreføring av tiltakene nevnt i punkt 1, eventuelle andre tiltak og økonomisk konsekvens av disse. Handlingsprogrammet legges frem for politisk behandling i løpet av 2024.
4. I forbindelse med behandling av tilstandsrapport for 2. tertial vil det justeres for økte utgifter til fastlegestrategien utover de 0,5 mill. kr som er budsjettert for 2024. Finansiering av eventuelle tiltak med effekt etter 2024 vurderes i forbindelse med årsbudsjett 2025 og handlingsplan 2025 – 2028

Vedlegg:

Fastlegestrategi 2023
Handlingsprogram for legetjenestene i Sarpsborg 2020-2026
Uttalelse fra ALU Sarpsborg

Sammendrag:

Fastlegestrategi for 2023 ble vedtatt i Bystyret 11.05.23. Fra Lokalt Samarbeidsutvalg (LSU) har det vært et felles ønske om å videreføre tiltakene i strategien i 2024 med tillegg av innkjøp av ALIS-portalen.

Fastlegestrategien kostet kommunen ca. 3,1 mill. kr i 2023. Videreføring av tiltakene samt innkjøp av ALIS-portalen er anslått å koste kommunen 4,21 mill. kr i 2024. Grunnet kommunens utfordrende økonomiske situasjon, er det ikke funnet rom for videreføring av alle tiltak i strategien. Kommunedirektøren foreslår å videreføre tiltakene møtekompensasjon, rekrutteringstilskudd og kompensasjon ved fraværdeknning (utover kollegial fraværdeknning). Kommunedirektøren foreslår ikke å videreføre øvrige tiltak, og heller ikke å kjøpe inn ALIS-portalen nå.

Det er tendens til en bedring i fastlegesituasjonen både nasjonalt, regionalt og lokalt. Kommunedirektøren anser likevel situasjonen som ustabil. Det er en risiko for at stabiliteten i ordningen blir redusert og at rekruttering vil kunne bli dårligere ved å ikke videreføre alle tiltakene. Forslagene er drøftet i LSU og det foreligger en uttalelse fra fastlegerepresentantene som er vedlagt saken.

Det er satt av 0,5 mill. kr i årsbudsjettet for 2024. Bruk av rekrutteringstilskudd, møtekompensasjon og kompensasjon ved fraværdeknning har en estimert kostnad på 1.850.000 kr. i 2024. Justering av driftsbudsjettet for å videreføre disse tiltakene håndteres i tilstandsrapport for 2. tertial.

Utredning:

Bakgrunn

Det vises til sak 33/23 til bystyret, Fastlegestrategi, behandlet og vedtatt 11.05.23. Saken redegjorde for de utfordringer og problemer som har utviklet seg med rekruttering av fastleger, og behov for tiltak for å løse utfordringene.

Høsten 2023, etter at statsbudsjettet for 2024 ble lagt frem, ble det arbeidet med revisjon og evaluering av fastlegestrategien. Arbeidet er forankret i Allmennlegeutvalget (ALU) og Lokalt samarbeidsutvalg (LSU). Det ble avholdt to arbeidsmøter med representanter utpekt av LSU, inkludert tillitsvalgte for de kommunalt ansatte fastlegene. Midtveis i arbeidet ble det i tillegg avholdt et ekstraordinært LSU der arbeidet ble forankret.

Det var i arbeidet enighet om at tiltakene hadde vart i for kort tid til å kunne evalueres hensiktsmessig med tanke på rekruttering og stabilisering. Foreløpige vurderinger var at tiltakene virket å gi økt likebehandling og forutsigbarhet.

Særlig tiltakene med kompensasjon ved fraværdeknning (utover kollegial fraværdeknning) og kommunal sykefraværdeknning har blitt brukt mye.

Både kommunens og fastlegenes representanter var høsten 2023 enige om at nåværende tiltak i strategien burde videreføres ut 2024. I tillegg ble det foreslått et nytt tiltak; innkjøp av ALIS-portalen.

ALIS-portalen er et nyutviklet digitalt verktøy. Det er en opplæringsressurs som gjennomgår og konkretiserer alle 88 obligatoriske læringsmål for allmennleger i spesialisering. Det er enighet i LSU om at ALIS-portalen fremstår som et godt og nyttig verktøy som vil lette arbeidet for både ALIS, kommunen og veileder, og kunne bidra til stabilisering og rekruttering. Et slikt verktøy vil også kunne gjøre det mer attraktivt for fastleger å bli veiledere.

Det kom ikke tiltak i regjeringens utkast til statsbudsjett 2024 som møter de nasjonale og lokale utfordringene. Ifølge høringsbrev til rapporten «Gjennomgang av allmennlegetjenesten» tas det sikte på å implementere flere endringer i fastlegeordningen fra 1.juli 2025.

I kommunens årsbudsjett for 2024 ble det satt av 0,5 mill. kr til fastlegestrategien. Det var et ønske om å avvete resultatet for hele 2023 for å få en bedre oversikt over bruken av tiltakene før dette ble løftet politisk.

Bruk av tiltak i fastlegestrategien 2023

Tiltak	Estimert kostnad 2023	Reell kostnad 2023
Rekrutteringstilskudd	2.100.000 kr	150.000 kr
Sykefraværsordning	400.000 kr	765.532 kr
Kurs	800.000 kr	240.056 kr
Kompensasjon for fraværdekning og møtekompensasjon	340.000 kr	1.199.399 kr
Kommunal vikar (med annonsering, fratrukket inntekter)	350.000 kr	710.000 kr
Praksiskonsulent	150.000 kr	0 kr
Totalt	4.140.000 kr	3.064.987 kr

Da fastlegestrategien for 2023 ble politisk behandling i april -23 hadde fire fastleger sagt opp sine avtaler med kommunen, og det var i tillegg behov for å øke antall fastleger. Det ble derfor beregnet rekrutteringstilskudd til nye leger inn i 5 eksisterende hjemler og 4 nye hjemler. Legene som hadde sagt opp trakk senere tilbake sine oppsigelser, og det ble dermed mindre bruk av rekrutteringstilskudd enn estimert.

Det er et økende bruk av sykefravær- og kurskompensasjon mot slutten av året. Det er naturlig at refusjon for sykefravær blir brukt i større grad på vintersesongen grunnet mye infeksjonssykdommer. Bruken ble høyere enn estimert.

Kompensasjon for fraværdekning ble brukt i langt større grad enn kommunen hadde regnet med. Dette har sammenheng med flere tilfeller av alvorlig sykdom, et dødsfall og manglende vikarmuligheter ved foreldrepermisjoner.

Som vedtatt i fastlegestrategien 2023 ansatte kommunen en fastlønnet vikar som var tenkt brukt som vikar for selvstendig næringsdrivende fastleger der en ikke fikk tak i andre vikarer og alternativet var vikarbyrå. Dette har vist seg å være et utfordrende tiltak å få god effekt av, da det å jobbe på en liste til en selvstendig næringsdrivende når du er fastlønnet, gir utfordringer både når det gjelder kapasitet, arbeidstid og sykefravær. Stillingen krever både god kompetanse og erfaring som fastlege. Det er krevende å finne riktig kandidat til en slik stilling. Kommunen har avsluttet arbeidsforholdet.

I tillegg til legen som ble ansatt, har kommunen pr i dag en ALIS (allmennlege i spesialisering) fra kommunale legetjenester som jobber som vikar på et selvstendig næringsdrivende kontor for å ta sin obligatoriske praksis i allmennpraksis. Her er det utprøvd ulike varianter av arbeidsforhold og dette evalueres fortløpende for å finne gode løsninger. Videre håndtering av slike tilfeller vil drøftes i arbeidet med rullering av handlingsprogrammet for legetjenestene. Det å kunne bruke ALIS i vikariater i allmenntjenestene, kan være en fordel

både for ALIS, for selvstendig næringsdrivende som ikke finner vikar og for kommunen der alternativet er bruk av vikarbyrå, men krever en bærekraftig organisering for alle parter.

Stillingen som praksiskonsulent ble lyst ut på slutten av 2023, en fastlege søkte og har fått tilbud om stillingen. Det var etter ønske fra legen planlagt oppstart først 1.3.24, men stillingen foreslås nå fjernet.

I 2023 kostet bruk av vikarbyrå for fastlegetjenester kommunen ca. 1.240.000 kr.

Kommunene i Østfold har ulike tiltak for å øke stabilitet og rekruttering til fastlegeordningen. Rekrutteringstilskudd er et tiltak de aller fleste har. Sarpsborg har med strategien for 2023 hatt flere tiltak enn en del av våre nabokommuner. Et par kommuner har lokalt basistilskudd, men ikke de store bykommunene i Østfold. Halden kommune har kompensasjon til spesialister for kursdager. Det brukes også enkelttiltak i ulike situasjoner i de ulike kommunene der det er behov for dette for å ivareta innbyggernes rett på fastlege.

Status for fastlegeordningen

Alle kommunene i vår region har merket en bedring i rekruttering og stabilitet i fastlegeordningen de siste månedene. Det er tegn som tyder på at fastlegesituasjonen er i bedring, både nasjonalt, regionalt og lokalt. Nasjonalt viste Helsedirektoratets halvårsrapport for allmennlegetjenesten i oktober 2023 at det i 2023 hadde vært større økning i antall fastleger enn tidligere. Rapporten viste imidlertid også at kapasiteten i fastlegeordningen ikke hadde økt tilsvarende, noe som skyldes befolkningsvekst og reduserte listestørrelse hos fastlegene.

Siden fastlegestrategien ble lagt frem i 2023, har det også kommet endringer i tiltak nasjonalt. Fra 1.mai 2023 ble basistilskuddet endret. Før dette fikk legene samme beløp for hver enkelt pasient, men nå er tilskuddet pr pasient ulik utfra ulike indikatorer. Intensjonen er at fastlegene skal få mer i støtte til pasienter som statistisk sett krever mer tjenester. Blant annet gir økende alder, mye bruk av fastlegetjenester foregående år og lavt utdanningsnivå til innbyggerne i kommunen økt utbetaling. For fastlegene i Sarpsborg medførte dette en økning av basistilskudd på mellom 18-44%, med en gjennomsnittlig økning på 30%, noe som utgjør en økt inntekt for fastlegene på ca. 10.000-37.000 kr pr mnd. Fra 01.07.23 ble gjennomsnittssatsen for basistilskuddet økt med 7%, som da kom på toppen av dette. Dette innebærer en betydelig styrking av fastlegeordningen i Sarpsborg. Kommunen er ikke fullkompensert for økt basistilskudd fra staten, og 9 millioner kroner må kommunen selv finansiere i 2024 gjennom omprioriteringer i kommunebudsjettet.

I Sarpsborg har det kommet flere gode søkere på de siste stillingsutlysningene enn det har gjort de foregående årene, og det har blitt ansatt to leger i nye hjemler som starter i februar og mars, og to leger i eksisterende hjemler. Det er imidlertid en skjær situasjon og kommunene i vår region melder om en situasjon som føles ustabil, og man kan ikke utelukke en ny forverring.

Tiltak i 2024

Anslåtte utgifter for 2024 ved videreføring av alle tiltakene i fastlegestrategi for 2023 og i tillegg innkjøp av ALIS-portal er beregnet til følgende:

Tiltak	Estimert utgift 2024
Rekrutteringstilskudd	1.050.000 kr
Sykefraværsordning	1.000.000 kr
Kurs	600.000 kr
Kompensasjon ved fraværsdekning og møtekompensasjon	800.000 kr
ALIS-portal	360.000 kr
Praksiskonsulent	400.000 kr
Totalt	4.210.000 kr

Det er avsatt 0,5 mill. kr i årsbudsjettet til videreføring av fastlegestrategien. Kommunedirektøren har ikke funnet midler til å videreføre alle tiltakene.

Kommunedirektøren foreslår prioritere møtekompensasjon, kompensasjon ved fraværsdekning og rekrutteringstilskudd som tiltak ved revisjon av handlingsprogram for legetjenesten. Disse tiltakene må være mulig å bruke når det er behov for det, men er vanskelig å budsjettere da det vil komme an på hvordan situasjonen i fastlegeordningen blir fremover. For 2024 estimeres utgiften til 1.850.000 kr. Kommunedirektøren understreker at tallet er svært usikkert.

Tiltaket med rekrutteringstilskudd brukes også i alle våre nærmeste nabokommuner, og det anses umulig å rekruttere i vårt område uten dette tiltaket.

Tiltaket med kompensasjon for fraværsdekning, er et tiltak som brukes når det ikke er mulig å få tak i vikar eller ved fravær der fastlegene og kommunen er enige om at det er mest hensiktsmessig at fastlegene ivaretar listen til hverandre. Kommunen måtte ellers iverksatt andre tiltak som f.eks. vikarbyrå. Dette er tiltak som fører til likebehandling og forutsigbarhet, anerkjenner fastlegenes innsats for å ivareta kollegers pasienter og kan bidra til å begrense bruk av vikarbyrå. Det anbefales derfor at disse tas inn i handlingsprogrammet og brukes ved behov.

Det ble avholdt et ekstraordinært LSU 18.01.24 grunnet de økonomiske utfordringene og manglende midler til videreføring av fastlegestrategien. Situasjonen ble lagt frem for representantene for fastlegene og drøftet. Fastlegerepresentantene i LSU har etter møtet kommet med en uttalelse som er vedlagt saken. Fastlegerepresentantene mener at fastlegestrategien har bidratt til stabilitet og bedre rekruttering. De fremhever tiltak med praksiskompensasjon for kurs og sykdom, som viktige tiltak og anbefaler at det prioriteres å styrke fastlegestrategien.

Kommunedirektøren mener at det er en risiko i å ikke videreføre strategien i sin helhet. Det kan medføre mindre stabilitet og vanskeliggjøre rekruttering, men oppsummert er det et mindre akutt behov for tiltak for å styrke fastlegeordningen nå enn for et år siden. Kommunedirektøren understreker også at det i utgangspunktet er staten som skal fastsette de økonomiske rammene for fastlegeordningen. Det kan ikke påregnes at midlertidige tiltak i en akutt situasjon skal bli permanente. Med bakgrunn i dette og kommunens utfordrende økonomiske situasjon anbefaler kommunedirektøren nå endringene som beskrevet ovenfor.

Hvilke tiltak som er hensiktsmessig å videreføre etter 2024 vil bli vurdert ved revidering av handlingsprogram for legetjenesten. Dette er planlagt behandlet av bystyret i løpet av 2024. Statlige tiltak og andre forhold som påvirker fastlegeordningen kan da ha betydning. Endelig avklaring av tiltak for det enkelte år vil uansett ikke kunne gjøres før kommunens årsbudsjett er behandlet.

Da handlingsprogrammet for legetjenester ble vedtatt i 2020, var situasjonen i fastlegeordningen i Sarpsborg en annen enn i dag og det er behov for å oppdatere planen utfra dagens situasjon. Situasjonen i fastlegeordningen får ringvirkninger og samspiller med kommunens øvrige legetjenester og det er viktig å se disse i sammenheng. Det å implementere tiltak for fastlegeordningen i handlingsprogrammet for legetjenester vil bidra til dette. Flere kommuner i vår region skal oppdatere sine handlingsprogram for legetjenesten i 2024 og kommunene har god dialog om tiltak. Det er et mål å unngå økt konkurranse mellom kommunene.

Konsekvenser økonomi, miljø og folkehelse:

Økonomi:

Kommunedirektøren anslår at en videreføring av tiltakene i fastlegestrategien vil kunne medføre en utgift på 4,21 mill. kr. i 2024, men dette avhenger av hvor mye tiltakene ville bli brukt. Tiltakene som i denne saken foreslås videreført har en estimert utgift i 2024 på 1.850.000 kr. Det er i kommunedirektørens forslag til årsbudsjett 2024 og handlingsplan 2024 – 2027 satt av 0,5 mill. kr til tiltak i 2024.

Tiltak med rekrutteringstilskudd og kompensasjon ved fraværdekning, foreslås videreført i handlingsprogram for legetjenesten. Ved behandling av tilstandsrapport for 2. tertial vil det bli vurdert hvordan disse tiltakene skal finansieres. Videreføring av ordningen fremover i tid vil medføre at det er behov for å se på innsparingstiltak innenfor andre områder for å finansiere handlingsprogrammet for legetjenestene i handlingsplan 2025-2028. Det å fjerne tiltakene, innebærer også en økonomisk risiko ved at det kan bli mindre stabilitet, noe som kan medføre økt behov for rekrutteringstilskudd og vikarutgifter.

Miljø:

Ingen vesentlige konsekvenser

Folkehelse:

Kommunen skal sørge for at alle innbyggere som ønsker det tilbys fastlege. Dersom mange innbyggere står uten fastlege, vil det ha negative konsekvenser for innbyggernes helse og kommunen. Den demografiske utviklingen med flere eldre, samhandlingsreformen med overføring av oppgaver fra sykehus til kommune, kortere liggetid på sykehus og større terskel for å få sykehjemsplass, vil medføre økt behov for fastlegene. Kommunens dreining til en mer hjemmetjenestebasert kommune vil også medføre økt behov for fastleger til flere pasienter.